



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
FACULDADE DE DIREITO

LUIZ SERGIO CARVALHO DE SOUZA

**APOSENTADORIA E REGRAS DE TRANSIÇÃO NO SERVIÇO
PÚBLICO**

**Brasília
Fevereiro de 2013**

LUIZ SERGIO CARVALHO DE SOUZA

**APOSENTADORIA E REGRAS DE TRANSIÇÃO NO SERVIÇO
PÚBLICO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade de Brasília, como requisito a obtenção
do título de Bacharel em Direito, aprovado com o
conceito “SS”.

Orientação: Prof. Mamede Said Maia Filho

Brasília
Fevereiro de 2013

LUIZ SERGIO CARVALHO DE SOUZA

**APOSENTADORIA E REGRAS DE TRANSIÇÃO NO SERVIÇO
PÚBLICO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade de Brasília, como requisito parcial
para a obtenção de título de Graduação em Direito.

Brasília, DF, 08 de fevereiro de 2013.

Prof. Mamede Said Maia Filho – orientador

Prof. Nicolao Dino C. Costa Neto

Prof. Jan Yuri Amorim

Prof. Othon de Azevedo Lopes
Suplente

Dedico este trabalho primeiramente a Deus que é a razão de tudo; aos meus pais pelos ensinamentos para toda a eternidade; à minha amada esposa Ana Luzia pelo incentivo e compreensão e por este sonho ter nascido primeiro no coração dela; aos meus queridos filhos Luana e Lucas, que me serviram de estímulo e ajuda, e que me acompanharam desde o início na Universidade Nacional de Assunção; ao amigo e genro Renzo Dallago pela amizade e companheirismo durante todo o tempo que estudamos juntos na UnB; ao meu estimado irmão David pelo exemplo; ao casal amigo Eramar e Antonio Carlos grandes incentivadores de nossa vinda para Brasília; aos meus chefes e ex-chefes pela colaboração e apoio; aos colegas de trabalho pelo suporte quando necessário; ao meu orientador Professor Mamede pela honra, como também, as orientações necessárias e paciência; aos integrantes da banca Prof. Nicolao e Prof. Jan Yuri por terem sido meus professores, com os quais pude aprender muito; e àqueles que ainda não se aposentaram em face da edição das novas regras de aposentadoria.

“A arte da aposentadoria não é aposentar-se DE alguma coisa, e sim aposentar-se PARA alguma coisa.” (Harry Emerson Fordick)

RESUMO

A aposentadoria do servidor público civil sofreu várias modificações com as Reformas da Previdência Social realizadas por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98, Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003, Emenda Constitucional nº 47, de 05 /07/ 2005, e por último a criação da Previdência Complementar. Segundo os órgãos governamentais, tais reformas foram motivadas pelo *deficit* da Previdência, ocasionado primordialmente pelas aposentadorias precoces do servidor público, concedidas antes dos 50 anos, o aumento da expectativa de vida dos aposentados e o alto índice de pensionistas. Antes das referidas Reformas o servidor poderia ser aposentado voluntariamente após 30 ou 35 anos de tempo de serviço, se mulher ou homem, independentemente da idade, com proventos integrais e paridade assegurada, isto é, todos os reajustes e benefícios concedidos aos servidores ativos também eram concedidos aos inativos. Após as reformas introduzidas pela mencionadas Emendas Constitucionais os direitos dos servidores públicos foram sendo suprimidos, perdeu-se a paridade e a integralidade dos proventos, dificultou-se a concessão da aposentadoria com as exigências de diversos requisitos como tempo de contribuição, idade mínima estabelecida, tempo no serviço público, tempo no cargo e carreira, bem como o cumprimento de pedágio, ou seja, adicional de tempo de contribuição, o qual ocasionou a permanência do funcionário no serviço público por muito mais tempo. Como se não bastasse, houve também a “taxação” dos pensionistas e inativos, que após contribuírem a vida inteira para a Previdência Social, em troca de uma aposentadoria segura e tranquila, se vêem obrigados a continuar pagando a Previdência até a morte. Mesmo com a efetivação da já citada Reforma o “rombo” da previdência não foi solucionado e a dívida continua aumentando, donde se percebe que o motivo do *deficit*, dentre outras causas, é questão de deficiência da administração dos recursos públicos.

PALAVRAS CHAVE: Aposentadoria. Servidor Público. *Deficit* Previdenciário.

ABSTRACT

The retirement of civil servants has undergone several changes to the Social Security Reforms undertaken by Constitutional Amendment Number 20, dated 15/12/98, Constitutional Amendment Number 41, dated 12.19.2003, Constitutional Amendment Number 47 of 05/07/2005, and finally the creation of the Pension Funds. According to the government, these reforms were motivated by the Security deficit, caused primarily by the early retirement of civil servants, granted before 50 years, the increase in life expectancy of retirees and the high rate of pensioners. Before these reforms the server could be retired voluntarily after 30 or 35 years of service time, if a man or woman, regardless of age, with full pay and ensured parity, so all adjustments and benefits provided to active employees also were granted to inactive. After the reforms introduced by the mentioned Constitutional Amendments rights of public servants were being deleted, lost to parity and completeness of the proceeds, difficult to grant retirement to the requirements of various requirements such as time of contribution, minimum age, time in public service, and career time in office, as well as compliance toll, so additional contribution time, which caused the employee to remain in public service for much longer. As if that were not enough, there was also the taxation of pensioners and retired, who after a lifetime contributing to Social Security in exchange for a secure retirement and quiet, they are forced to continue paying the pension until death. Even with the realization of the aforementioned reform the leak of security has not been resolved and the debt keeps increasing, where one realizes that the reason for the deficit, among other causes, is the issue of disability management of public resources.

KEYWORDS: Retirement. Public Servant. Social Security deficit

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	12
1.1 HISTÓRICO.....	12
1.2 <i>DEFICIT</i> DA PREVIDÊNCIA.....	13
2 REFORMA CONSTITUCIONAL.....	14
2.1 APOSENTADORIA ANTES DA REFORMA	14
2.2 INOVAÇÕES INTRODUZIDAS COM A REFORMA.....	15
2.3 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/1998	15
2.4 APLICAÇÃO DA REGRA.....	18
2.5 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003	19
2.6 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47/2005	23
2.7 APLICAÇÃO DA REGRA	24
3 DIREITO ADQUIRIDO X EMENDAS CONSTITUCIONAIS	27
4 EVOLUÇÃO DO <i>DÉFICIT</i> PREVIDENCIÁRIO.....	29
5 A FALSA CRISE DA PREVIDENCIA SOCIAL.....	32
6 PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR.....	34
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	36
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	38

INTRODUÇÃO

O presente estudo versa sobre aposentadoria voluntária integral do servidor público civil.

Atualmente não há como se falar em aposentadoria no serviço público sem fazer menção a necessária Reforma da Previdência, cujo *deficit* havia atingido o limite da suportabilidade.

Segundo os órgãos governamentais, as principais causas de tamanha dívida seriam as aposentadorias precoces, concedidas por volta dos 50 anos de idade, o aumento da expectativa de vida dos aposentados e o alto índice de pensionistas. Tais motivos teriam ocasionado o descompasso entre a arrecadação e o dispêndio de recursos para a manutenção de referidos benefícios.

Dessa forma, será abordada a questão da aposentadoria do servidor público diante da reforma previdenciária, em vigor a partir de 16/12/98, materializada nas Emendas Constitucionais (ECs) de nºs 20/1998, 41/2003 e 47/2005, que tanto impacto causaram para os servidores que já se encontravam no serviço público à data de suas promulgações. A mudança mais expressiva ocorreu com a edição da EC nº 41/2003.

Dúvida não há de que os servidores públicos foram bastante sacrificados com as novas normas de aposentação, especialmente os que não foram alcançados pela regra de transição positivada no artigo 3º da EC nº 47/2005, a qual procurou minimizar os efeitos devastadores da EC nº 41/2003.

Antes das reformas introduzidas pelas mencionadas Emendas Constitucionais, o processo de concessão de aposentadoria para o servidor público não carecia de maiores análises. Poderia ser concedida voluntariamente após 30 ou 35 anos de tempo de serviço, se mulher ou homem, independentemente da idade, conforme redação original do artigo 40 da Constituição Federal (CF) de 1988.

Naquela época, o servidor era aposentado com proventos integrais, que correspondiam à totalidade da remuneração do cargo efetivo, fazendo jus, ainda, à paridade, ou seja, todos os reajustes e vantagens concedidas aos servidores ativos também eram concedidos aos inativos. Contavam também com a isenção da contribuição previdenciária.

Com a reforma perdeu-se a paridade e a integralidade dos proventos, além da exigência de outros requisitos para a concessão da aposentadoria, como: tempo de contribuição, idade, tempo no serviço público, tempo no cargo e na carreira, bem como o

cumprimento de pedágio, isto é, adicional de tempo de contribuição, o qual ocasionou a permanência do funcionário no serviço público por mais tempo.

Surge, ainda, a figura do abono de permanência, espécie de isenção da contribuição previdenciária, concedido ao servidor que implementou os requisitos para aposentadoria integral e optou por permanecer em atividade.

Muito se discutiu a respeito da constitucionalidade das Emendas já citadas. Renomados juristas sustentaram que tais medidas constituíram uma afronta ao direito adquirido consagrado no artigo 5º, XXXVI, da CF/88, bem como ao princípio da irretroatividade das leis contido no *caput* do artigo 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Defenderam também que a edição daquelas emendas resultaram no desrespeito à segurança jurídica, à expectativa do direito e em ofensa aos postulados do Estado Democrático de Direito.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar as referidas Emendas Constitucionais, decidiu pela legalidade das mesmas, entendendo que não existe direito adquirido a regime jurídico, muito menos a tributo, referindo-se à “taxação dos inativos”, que, mesmo aposentados, continuam submetidos à obrigatoriedade da contribuição previdenciária.

Portanto, os servidores que não contavam com tempo de serviço suficiente para aposentação até a data de 31/12/2003 estariam vinculados às novas regras de aposentadoria, salvo os que ingressaram no serviço público antes de 16/12/1998, data da publicação da EC nº 20/98.

Com tantas regras para concessão da aposentadoria, a maioria dos servidores públicos alcançados pelas normas de transição e que estão prestes a se aposentar desconhecem qual a norma mais vantajosa para sua aposentação.

No decorrer do presente trabalho serão analisadas diversas situações práticas em que serão elaborados cálculos de conformidade com cada regra de transição, a fim de que se possa concluir pela melhor forma de aposentadoria, destacando-se que cada caso deve ser estudado individualmente.

Ressalte-se que tão logo se concretizou as reformas constitucionais, os jornais passaram a noticiar a possibilidade de uma nova reforma previdenciária alegando-se, mais uma vez, o alto custo gerado pelo funcionalismo público, enfatizando-se que o montante dos servidores ativos está se igualando aos dos inativos.

É de se observar que a cada reforma da Previdência a tão sonhada aposentadoria vai sendo cada vez mais adiada. Assim, os servidores que já adquiriram o direito a aposentação passam para a inatividade antes mesmo das novas medidas entrarem em vigor.

Fala-se, ainda, sobre um possível “apagão do funcionalismo”, pois nos próximos dois ou três anos os servidores que se enquadrarem nas citadas regras de transição estarão aptos a se aposentarem.

Nota-se que a cada mudança da Previdência o funcionalismo vem sendo privado de seus direitos, primordialmente o de ter, na velhice, uma vida digna e tranquila, após longos anos de labuta.

Diante dessas considerações indaga-se: O motivo do “rombo” da Previdência encontra-se realmente nos gastos com o funcionalismo? É justo o funcionário público ser equiparado aos empregados da iniciativa privada, que dispõem de uma série de direitos (FGTS, aviso prévio, seguro-desemprego etc.) que o ocupante de cargo público não possui?

Cabe lembrar que a Previdência Social sempre padeceu, ao longo do tempo, de problemas de gerenciamento dos seus recursos. Por conseguinte, a crise que a caracteriza tem diversas causas, não se podendo atribuir a responsabilidade pelo descalabro de suas contas aos servidores públicos, como tem sido reiteradamente feito pelos órgãos governamentais.

É importante salientar que o servidor público deve ter tratamento diferenciado em relação ao funcionário da iniciativa privada em face da relevância da carreira, visto que para ingressar no serviço público é submetido a concursos difíceis, sendo sua atividade desenvolvida exclusivamente no interesse da comunidade.

1 PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

1.1 HISTÓRICO

O pioneirismo relativo aos sistemas de seguridade social no país é creditado ao plano de proteção dos oficiais da Marinha, criado em 1723, e que concedia pensão às viúvas e aos filhos dependentes.

Em 1821 o Príncipe Regente Pedro de Alcântara sancionou um decreto, que é considerado o primeiro texto legal sobre Previdência Social no Brasil. Com relação ao surgimento da “previdência privada” destaca-se a criação do Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado (MONGERAL). Esta instituição, fundada em 10 de janeiro de 1835 era formada por um grupo de agentes econômicos que contribuía para um fundo de pensão, cujo objetivo era cobrir algum acontecimento infortúnio.

No Brasil o direito a aposentadoria foi se desenvolvendo a partir de Eloy Chaves (1923), que propôs a criação da Caixa de Aposentadorias e Pensões, por entender, já no início do século XX, que esse benefício está relacionado com a dignidade da pessoa humana, pois o ser humano tem o desejo fundamental de segurança e de uma vida tranquila na velhice.

Ao expor seus ensinamentos, se expressou da seguinte forma:

“O homem não vive só para si e para a hora fugaz, que é o momento de sua passagem pelo mundo. Ele projeta sua personalidade para o futuro, sobrevive a si próprio em seus filhos. Seus esforços, trabalho e aspirações devem também visar, no fim da áspera caminhada, o repouso, a tranquilidade. (Eloy Chaves, autor do primeiro projeto de lei sobre a criação da Previdência Social, em 1923.”

Surge, então, a Previdência Social no Brasil, instituindo a mencionada Caixa de Aposentadoria e Pensões atingindo a categoria dos ferroviários, conforme Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Estas Caixas rapidamente se propagaram.

Os 15 anos seguintes à publicação desta lei foram marcados pelo surgimento de várias Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), e em 1937, já existiam 183 caixas de aposentadorias e pensões instaladas no Brasil. Inicialmente, a ligação dos filiados se dava por empresa. Com o fortalecimento dos sindicatos e da classe urbana e com o interesse do Estado em criar um sistema de seguridade social, a vinculação passou a ser feita por categoria profissional. O Estado tornou-se o principal órgão regulador do sistema previdenciário brasileiro e criou-se o Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAPs).

Em 1940 o governo de Vargas criou o Instituto de Serviços Sociais do Brasil, com o objetivo de integrar as instituições previdenciárias existentes. Foi em 1960 que o Congresso Nacional aprovou a LOPS (Lei Orgânica da Previdência Social), unificando os diversos institutos e, além disso, estendendo a cobertura previdenciária para os empregadores e autônomos. A concretização desta unificação aconteceu em 1966 com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Em 1963 foi criado o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), com o objetivo de estabelecer direitos e deveres dos empregados e dos produtores rurais. Já na década de 70, a cobertura previdenciária aos trabalhadores se estendeu a alguns cidadãos que não eram contemplados, como os trabalhadores rurais e as empregadas domésticas.

As Constituições Brasileiras, desde 1934, prevêem expressamente os direitos previdenciários e com especial atenção a Carta Magna de 1988, cujos benefícios foram alcançados por todos os trabalhadores.

1.2 *DEFICIT* DA PREVIDÊNCIA

A Reforma da Previdência passou a ser idealizada a partir do esgotamento financeiro da Previdência Social, nos setores público e privado.

Cabe lembrar que a Previdência sempre padeceu, ao longo do tempo, de problemas de gerenciamento dos seus recursos. O déficit desse sistema, por seu turno, decorre de vários fatores que se somaram ao longo das últimas décadas.

Por oportuno, destacam-se alguns motivos que ocasionaram esse desequilíbrio:

- Inadimplência da União e de seus entes estatais, no que tange à obrigação legal de financiar a Previdência Social;
- Gastos indevidos do fundo de reserva técnica da Previdência Social pela União, em fins diversos, como a construção de Brasília; a realização de obras faraônicas como a Transamazônica, a Belém-Brasília, a Hidrelétrica de Itaipu e a ponte Rio-Niterói;
- Aumento da expectativa de vida;
- Redução dos quadros do serviço público;
- Aposentadorias precoces, até mesmo antes dos 50 anos, pela ausência de idade mínima para concessão da aposentadoria,

- Transferência para o regime jurídico único e, conseqüentemente, para o regime previdenciário próprio dos servidores públicos, da imensa massa de empregados públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT;
- Desemprego;
- Aumento de trabalho informal;
- Má gestão do sistema.

Como se vê, a crise da Previdência Social tem causas próprias e localizadas, não se podendo atribuir a responsabilidade pelo descalabro de suas contas aos servidores públicos, como tem sido reiteradamente feito pelos órgãos governamentais gestores da seguridade social, haja vista as últimas reformas da Previdência.

2 REFORMA CONSTITUCIONAL

2.1 APOSENTADORIA ANTES DA REFORMA

Conceituando aposentadoria, pode-se afirmar ser esta um direito constitucional, que garante ao servidor público, quando este atinge a inatividade, a percepção de determinada remuneração mediante prévia contribuição efetivada no período laborativo.

Antes da reforma constitucional a aposentadoria voluntária era concedida ao servidor público com fundamento no artigo 40 da Constituição Federal, redação original, transcrito abaixo:

“Art. 40. O servidor será aposentado:

[...]

III – voluntariamente:

- a) Aos trinta e cinco anos de serviço se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;*
- b) Aos trinta anos de efetivo serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.*

[...]

§ 4º - Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagem posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.”

Pelo artigo transcrito acima se observa que não havia exigência de idade mínima para a concessão da aposentadoria. Os proventos eram integrais e contava-se, ainda, com a paridade, isto é, tudo que era concedido ao servidor ativo também era ao inativo.

2.2 INOVAÇÕES INTRODUZIDAS COM A REFORMA

A Reforma da Previdência introduziu um conjunto amplo de modificações no regime previdenciário próprio dos servidores públicos, o qual passou a ser de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição dos respectivos entes públicos, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, aproximando-o do Regime Geral da Previdência Social, aplicável aos trabalhadores da iniciativa privada.

O Estado, na busca do equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de Previdência, trouxe expressiva mudança na vida do servidor, na medida em que, a cada reforma que anunciava, criava requisitos e critérios mais rigorosos para a concessão da aposentadoria, objetivando manter o servidor por mais tempo na ativa, evitando sua aposentadoria precoce e economizando gastos com benefícios previdenciários.

Confira-se, a seguir, o impacto das medidas sobre os atuais servidores ativos e inativos e sobre os futuros servidores.

2.3 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/98

A reforma da Previdência foi sendo introduzida a partir da edição da Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98, publicado no Diário Oficial de 16/12/98, a qual modificou o sistema de Previdência Social e estabeleceu normas de transição.

Com o advento da EC nº 20/98, o artigo 40 da CF/88 passou a vigorar da seguinte forma:

“Art. 40. Os servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de Previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º - Os servidores abrangidos pelo regime de Previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:

[...]

III – voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

a) *Sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;*

[...]

§ 3º - *Os proventos de aposentadoria, por ocasião de sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.*

[...]

§ 8º *Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.”*

Ainda sobre o assunto, os artigos 3º e 8º da EC nº 20/98 estabelecem:

“Art. 3º. É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão a qualquer tempo, aos servidores público e aos segurados do regime geral de Previdência Social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

[...]

Art. 8º Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por esta estabelecidas, assegurado o direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, § 3º, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação desta Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I – tiver cinquenta e três anos de idade se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II – tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria;

III – contar tempo de contribuição igual, no mínimo, a soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;”

Observe-se que, mesmo com a edição da EC nº 20/98, as aposentadorias e pensões mantiveram a integralidade e a paridade entre ativos e inativos.

As mais importantes mudanças efetuadas pela mencionada Emenda para os servidores públicos foram a inserção da exigência da idade mínima para a aposentadoria (53

anos para homens e 48 para mulheres) e a obrigação do cumprimento de um pedágio para o acesso à aposentadoria referente ao percentual de 20% (vinte por cento).

Note que os servidores que completaram as regras para a aposentadoria antes de 16/12/1998, data da publicação da EC nº 20/98, poderão aposentar-se a qualquer tempo com base na legislação então vigente. Para esses servidores não se aplicam, salvo opção, as regras da EC nº 20/98.

Para melhor compreensão apresenta-se, a seguir, um resumo das novas regras:

1. Regra Geral (artigo 40 da CF, com redação da EC nº 20/98) vigora a partir de 16/12/98:

a) aposentadoria voluntária integral:

- 60 anos de idade para o homem e 55 para a mulher;
- 10 anos de efetivo exercício no serviço público;
- 05 anos no cargo em que se der a aposentadoria;
- 35 anos de contribuição (homem) e 30 (mulher).

b) proventos: de acordo com a regra em que se der a aposentadoria;

c) paridade: total.

2. Regra do Direito Adquirido (Art. 3º da EC nº 20/98, c/c o art. 40 da CF/88, redação original) Satisfação dos requisitos até 16/12/98:

a) aposentadoria voluntária integral:

- 35 anos de serviço para o homem e 30 para a mulher.

Obs.: Essa é, na imensa maioria dos casos, a melhor opção, de modo que o servidor deve fazer de tudo para alcançá-la.

3. Regra de Transição (art. 8º da EC nº 20/98):

a) aposentadoria voluntária integral:

- Ingresso no serviço público até 16/12/98;
- 53 anos de idade para o homem e 48 para a mulher;

- 05 anos no cargo;
- 35 anos de contribuição para o homem e 30 para a mulher;
- Pedágio de 20% do tempo que, em 16/12/98, faltava para completar os 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos de contribuição, se mulher.

2.4 APLICAÇÃO DA REGRA

Cálculo do Adicional 20% - Aposentadoria voluntária integral

- Liquidar o tempo de serviço até 15/12/98 (transformando-o em dias);
- Subtrair do total (em dias) correspondente a 35 anos ou 30 anos conforme o caso;
- Multiplicar o resultado por 20%.

Veja o exemplo:

O servidor Y contava, em 15/12/98 (data da EC nº 20/98), com 32 anos de serviço.

Aplicando-se a regra, tem-se:

32 anos de serviço = 11.680 dias (tempo líquido transformado em dias)

35 anos de serviço = 12.775 dias (tempo exigido para aposentadoria transformada em dias)

$12.775 - 11.680 = 1.095$ dias

$1.095 \times 20\% = 219$ dias

$1.095 + 219 = 1.314$ dias

Conclusão:

O servidor Y terá de trabalhar, a partir de 16/12/98, 1.314 dias, ou seja, 03 anos, 07 meses e 09 dias, e aposentar-se-á com 35 anos, 07 meses e 09 dias de contribuição.

Obs.: Os proventos da aposentadoria integral serão calculados com base na remuneração da ativa, correspondente à totalidade da remuneração.

2.5 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003

A Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/03, publicada no Diário Oficial de 31/12/03, modifica o art. 40 da CF/88, revoga alguns dispositivos da EC nº 20/98 e altera substancialmente as regras dos Regimes Próprios de Previdência Social.

A referida Emenda, em seu artigo 2º, altera, ainda, as regras de transição fixada no artigo 8º da EC nº 20/98 e assegura o direito à aposentadoria com proventos integrais aos servidores que ingressaram no serviço público até 31/12/2003 (art. 6º).

Estão assim redigidos alguns dispositivos normativos:

“Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de Previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de Previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:

[...]

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas com base para as contribuições do servidor aos regimes de Previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

[...]

§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.

[...]

Art. 2º Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I – tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II – tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;

III – contar tempo de contribuição igual, no mínimo à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea a deste inciso.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do caput terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, a, e § 5º da Constituição Federal, na seguinte proporção:

I – três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput até 31 de dezembro de 2005.

II – cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput a partir de 1º de janeiro de 2006.

[...]

§ 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no caput, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

Art. 3º É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

[...]

Art. 6º Ressalvado o direito a opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenham ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I – sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;

II – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III – vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

IV – dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.”

Conforme o texto acima transcrito depreende-se que a EC nº41/03 introduziu quatro regimes normativos de aposentação, um regime geral e três regimes de transição. A regra geral de aposentadoria está prevista no artigo 40 da CF. Já as regras de transição são as positivadas nos arts. 2º, 3º e 6º da referida EC nº41/03.

A referida Emenda, em seu art. 4º, também instituiu a contribuição previdenciária aos aposentados e pensionistas no percentual estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

Por esta Emenda o servidor não pode mais ser aposentado com proventos integrais e nem tem direito a paridade.

RESUMINDO:

1. Regra nova (art. 40 da CF, com redação da EC nº41/03).

Aposentadoria voluntária integral:

- 60 anos de idade para homem e 55 para a mulher;
- 05 anos no cargo;
- 10 anos de efetivo exercício no ser serviço público;
- 35 anos de contribuição para o homem e 30 para a mulher;
- Cálculo de proventos: Média sem paridade.

2. Primeira regra de transição (art. 2º da EC nº41/03).

- Ingresso em cargo efetivo da Administração Pública até 16/12/98;
- 53 anos de idade para o homem e 48 para a mulher;
- 05 anos no cargo;
- 35 anos de contribuição para o homem e 30 para a mulher;
- Pedágio de 20% do tempo que, em 16/12/98, faltava para completar os 35/30 anos de contribuição;
- Os proventos são reduzidos em 3,5% ou 5% para cada ano antecipado dos 60/55 anos de idade;
- Cálculos de proventos: Média sem paridade.

3. Segunda regra de transição (art. 6º da EC nº41/03)

- Ingresso no serviço público até 31/12/2003;
- 60 anos de idade para o homem e 55 para a mulher;
- 05 anos no cargo;
- 20 anos de efetivo exercício no serviço público;
- 10 anos de carreira;
- 35 anos de contribuição para o homem e 30 para a mulher;
- Cálculos de proventos: Última remuneração e paridade.

4. Regra do direito adquirido (art. 3º da EC nº41/03)

Art. 40 da CF, com redação dada pela EC nº 20/98

- Satisfação dos requisitos até 31/12/03;
- 60 anos de idade para o homem e 55 para a mulher;
- 05 anos no cargo;
- 10 anos de efetivo no serviço público;
- 35 anos de contribuição para o homem e 30 para a mulher;
- Cálculo dos proventos: última remuneração e paridade.

Observe que de acordo com o art. 2º dessa Emenda, os servidores que não completaram os requisitos para a aposentadoria antes da edição da EC nº 20, publicada em 16/12/98, mas o fizeram na sua vigência, ou seja, entre 16/12/1998 e 31/12/2003, podem se aposentar, a qualquer tempo, requerendo a aplicação das regras contidas na referida EC nº 20/98. Para esses servidores não se aplicam (salvo opção) as regras da EC nº41/03.

2.6 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47/2005

Além das alternativas anteriores, os servidores admitidos até ~~de~~ 16 de dezembro de 1998, podem, ainda, optar pela aposentadoria segundo as regras previstas no artigo 3º da EC nº47/05, cujo objetivo foi o de amenizar os efeitos da EC nº41/03.

O artigo 3º da EC nº 47/05 assim dispõe:

“Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II – vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III – idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadoria concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional n. 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.”

Como visto, os requisitos exigidos para concessão da aposentadoria nos moldes da EC nº 47/05 são os seguintes:

- Ingresso no serviço público até 16/12/98;
- 60 anos de idade para o homem e 55 para a mulher;
- 35 anos de contribuição para o homem e 30 para a mulher;
- 25 anos de efetivo exercício no serviço público;
- 15 anos na carreira;
- 05 anos no cargo;
- Redutor de idade: idade mínima reduzida em um ano para cada ano de contribuição que exceder os 35/30 anos.

2.7 APLICAÇÃO DA REGRA

Analisando o inciso III da Emenda supra, percebe-se que entra em vigor **“FÓRMULA 95”***, aplicada aos servidores que contam com a idade de 60 anos, mais 35 anos de contribuição, podendo haver redução de um ano na idade para cada ano de contribuição que ultrapasse o mínimo de 35 (trinta e cinco) anos de contribuição; e **“FÓRMULA 85”*** para as servidoras que contam com 30 anos de contribuição, mais 55 anos de idade, podendo, a exemplo do que se aplicou para o homem, haver redução de um ano na idade para cada ano de contribuição que ultrapasse o mínimo de 30 anos de contribuição. Eis um quadro que vai facilitar o entendimento:

HOMENS	
IDADE	CONTRIBUIÇÃO
60	35
59	36
58	37
57	38
56	39
55	40

(Figura 1)

MULHERES	
IDADE	CONTRIBUIÇÃO
55	30
54	31
53	32
52	33
51	34
50	35

(Figura 2)

Registre-se que a EC nº 47/05 surgiu na tentativa de amenizar os efeitos da EC nº 41/03.

* (Forma de cálculo utilizado pelo INSS como fator de correção para aposentadoria que dá direito a esse benefício com valor integral.)

A seguir será analisado um caso fictício referente à possível aposentadoria de uma servidora.

Dados da servidora:

- Data de nascimento: 04/01/1961
- Ingresso na Justiça Militar: 21/02/1979

Procedimento:

O levantamento do tempo de serviço da servidora será contado até a data do início da elaboração deste trabalho, isto é, 12/12/12. Portanto, a situação da servidora é a seguinte:

- Ingresso no serviço público: 21/02/79 (anterior a 16/12/98);
- Tempo de contribuição: 12.349 dias = 33 anos, 10 meses e 04 dias;
- Tempo no serviço público: 33 anos, 10 meses e 04 dias;
- Tempo na carreira: 28 anos;
- Tempo no cargo: 24 anos;
- Idade: 51 anos.

De acordo com o artigo 3º da EC nº 47/05 a servidora ainda não adquiriu todos os requisitos para sua aposentação, uma vez que ainda não possui os 55 anos de idade exigidos por lei.

Poderá utilizar-se do disposto no inciso III, art. 4º, da citada Emenda, ou seja, diminuir um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder os 30 anos de contribuição constante do inciso I daquele artigo.

Dessa forma, a servidora poderá se aposentar a contar de 04/01/2014, data em que completará 53 anos de idade, usando da “FÓRMULA 85”, ou seja, idade mais tempo de contribuição ($53 + 32 = 85$), conforme quadro demonstrativo abaixo:

IDADE EXIGIDA	TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	IDADE REAL
55 anos	30 anos	55 anos em 04.01.2016
54 anos	31 anos	54 anos em 04.01.2015
53 anos	32 anos	53 anos em 04.01.2014

(Figura 3)

A regra a ser escolhida pela servidora para sua aposentação será a do art. 3º da EC/47, pois poderá se aposentar com vencimentos integrais e paridade. Não adquiriu o direito

à aposentadoria pela EC nº 20/98 porquanto não implementou os requisitos na data limite, isto é, 31/12/2003, visto que não possuía a idade suficiente e nem os 30 anos de contribuição. Poderia aposentar-se pela EC nº 41/03, em razão de ter completado todos os requisitos exigidos por lei em 24/02/2001, porém seus proventos seriam diminuídos e não teria direito à paridade.

Para melhor visualização e compreensão da matéria exposta, demonstra-se, a seguir, quadro de requisitos para aposentadoria voluntária.

QUADRO DE REQUISITOS PARA APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA INTEGRAL								
REGRAS DE DIREITO ADQUIRIDO								
Legislação	Idade	Tempo de serviço	Tempo de contribuição	Pedágio	Tempo no serviço público	Tempo no cargo	Data limite implemento dos requisitos	Cálculo dos proventos
Art. 40 CF, redação original		30a (H) 25a (M)					16.12.1998	Última remuneração e paridade
Art. 40 CF (EC nº 20/98)	60a (H) 55a (M)		35a (H) 30a (M)		10 anos	5 anos	31.12.2003	Última remuneração e paridade
Art. 8º da EC nº 20/98	53a (H) 48a (M)		35a (H) 30a (M)	20%		5 anos	31.12.2003	Última remuneração e paridade

(Figura 4)

QUADRO DE REQUISITOS PARA APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA INTEGRAL								
REGRAS VIGENTES								
Legislação	Ingresso no serviço público	Idade	Tempo de contribuição	Tempo no serviço público	Tempo na carreira	Tempo no cargo	Redutor de idade e de proventos	Cálculo dos proventos
Art. 40 CF (EC nº 41/03)		60a (H) 55a (M)	35a (H) 30a (M)	10 anos		5 anos		Média sem paridade
Art. 6º EC nº 41/03	Até 31.12.03	60a (M) 55a (M)	35a (H) 30a (M)	20 anos	10 anos	5 anos		Última remuneração e paridade
Art. 3º EC nº 47/05	Até 16.12.98	60a (H) 55a (M)	35a (H) 30a (M)	25 anos	15 anos	5 anos	Idade mínima reduzida em um ano para cada ano de contribuição que excede os 35/30 anos	

(Figura 5)

3 DIREITO ADQUIRIDO X EMENDAS CONSTITUCIONAIS

Vistos esses aspectos práticos da Reforma, é chegado o momento de se falar sobre direito adquirido.

Na Carta de 1988, no capítulo destinado aos direitos e garantias individuais, o legislador constituinte arrolou, em seu artigo 5º, inciso XXXVI, o direito adquirido nos seguintes termos: *“a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”*.

Por sua vez, os direitos e garantias individuais não podem ser abolidos por meio de emenda, conforme prevê o artigo 60, § 4º, da CF/88:

*“Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
[...]
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
IV – os direitos e garantias individuais.”*

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro foi a primeira norma jurídica brasileira a fazer menção ao direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada:

*“Art. 6º A lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico, o direito adquirido e a coisa julgada.
§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.
§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.”*

Segundo o magistério de Plácido e Silva, [2009] *“... não deixa de ser adquirido o direito, mesmo quando o exercício dependa de um termo prefixo ou de uma condição preestabelecida inalterável ao arbítrio de outrem”*.

Ainda com relação ao assunto, o entendimento de José Afonso da Silva (1989, p. 373) é no sentido de que *“... as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída”*.

De acordo com o entendimento majoritário da doutrina, o ordenamento jurídico brasileiro não admite a retroatividade das leis, a não ser na lei penal, e, nesse caso, somente para beneficiar o réu. Assim, a lei nova não pode incidir sobre uma situação jurídica anteriormente constituída, prejudicando os direitos adquiridos.

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal já assentou várias vezes que não existe direito adquirido ao regime jurídico de um determinado instituto.

Se inexistente direito adquirido às normas de aposentadoria, imagine-se a seguinte situação: contando com 34 anos de serviço, um servidor se vê surpreendido por uma emenda constitucional que prorroga o tempo de serviço para concessão da aposentadoria para 40 anos (que antes era de 35 anos); se uma primeira prorrogação fosse possível, a consequência lógica seria a de que outras sucessivas também seriam viáveis. Eis que quando completasse 39 anos de serviço, uma segunda emenda fixaria o tempo mínimo de 45 anos para alcançar a inatividade. Uma terceira emenda, por sua vez, trataria de estipular um mínimo de 50 anos de serviço até que, de emenda a emenda, uma última alteração normativa asseguraria ao servidor o direito de aposentar-se sabe-se lá quando.

É exatamente isso que está acontecendo com a aposentadoria do servidor público: a lei está retroagindo para prejudicar, tudo em nome de um alegado “interesse público”. Não se tem observado o princípio da segurança jurídica, na medida em que daria a cada servidor a certeza de poder projetar sua vida futura, afastando-se do cargo público em época prevista por lei.

O mais lógico, do ponto de vista constitucional, é que as novas regras de aposentadoria do servidor público possam ter aplicação imediata, mas desde que para o futuro. O que não podem é retroagir para desconstituir direito adquirido ou desconsiderar os chamados direitos em processo de aquisição, fazendo tábula rasa do tempo que o segurado já percorreu, de acordo com as normas que vigoraram até a mudança do sistema.

Diante disso, indaga-se: O que aconteceu com aquele dinheiro destinado ao pagamento da aposentadoria dos servidores ativos e inativos antes da Reforma?

Como se vê, nem mesmo com a reforma, que atingiu tão duramente os servidores públicos, a dívida da Previdência cessou; muito pelo contrário, o “rombo” continua, conforme confirmam as tabelas do item 4.

4 EVOLUÇÃO DO *DEFICIT* PREVIDENCIÁRIO

A seguir serão apresentadas diversas tabelas (Figuras 6 a 14) que demonstram a evolução do *deficit* previdenciário no período de Dezembro/2003 a Dezembro/2011, fornecidas pelo Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) do Ministério da Previdência Social (PMS), em correspondência datada de 27 de novembro de 2012 (anexa ao presente trabalho).

Balanço Atuarial
UNIÃO - Servidores Civis
Data-base: Dezembro/2003

ATIVO		PASSIVO	
Valor Presente Atuarial das Contribuições	59.481.275.547,18	Valor Presente Atuarial dos Benefícios Concedidos	192.940.011.153,86
Sobre salários	41.253.920.774,15	Aposentadorias	123.861.492.359,36
Sobre Benefícios	18.227.354.773,03	Pensões	69.078.518.794,50
		Valor Presente Atuarial dos Benefícios a Conceder	143.150.929.692,99
Déficit Atuarial	276.609.665.299,68	Aposentadorias	115.626.233.265,02
		Pensões	27.524.696.427,97
TOTAL	336.090.940.846,86		336.090.940.846,86

(Figura 6)

Balanço Atuarial
UNIÃO - Servidores Civis
Data-base: Dezembro/2004

ATIVO		PASSIVO	
Valor Presente Atuarial das Contribuições	76.370.632.501,15	Valor Presente Atuarial dos Benefícios Concedidos	248.895.926.063,05
Sobre salários	50.894.118.245,21	Aposentadorias	145.649.515.562,76
Sobre Benefícios	25.476.514.255,94	Pensões	103.246.410.500,29
		Valor Presente Atuarial dos Benefícios a Conceder	180.334.263.115,28
Déficit Atuarial	352.859.556.677,18	Aposentadorias	146.536.541.297,18
		Pensões	33.797.721.818,10
TOTAL	429.230.189.178,33		429.230.189.178,33

(Figura 7)

Balanço Atuarial
UNIÃO - Servidores Civis
Data-base: Dezembro/2005

ATIVO		PASSIVO	
Valor Presente Atuarial das Contribuições	73.347.601.840,87	Valor Presente Atuarial dos Benefícios Concedidos	271.261.789.184,25
Sobre salários	55.215.715.268,35	Aposentadorias	159.588.377.836,35
Sobre Benefícios	18.131.886.572,52	Pensões	111.673.411.347,90
		Valor Presente Atuarial dos Benefícios a Conceder	159.544.003.072,54
Déficit Atuarial	357.458.190.415,92	Aposentadorias	129.644.037.490,56
		Pensões	29.899.965.581,98
TOTAL	430.805.792.256,79		430.805.792.256,79

(Figura 8)

Balanço Atuarial
UNIÃO - Servidores Cíveis
Data-base: Dezembro/2006

ATIVO		PASSIVO	
Valor Presente Atuarial das Contribuições	68.050.867.306,24	Valor Presente Atuarial dos Benefícios Concedidos	265.591.374.480,26
Sobre salários	51.390.245.651,99	Aposentadorias	155.247.624.865,20
Sobre Benefícios	16.660.621.654,25	Pensões	110.343.749.615,06
		Valor Presente Atuarial dos Benefícios a Conceder	165.247.582.125,23
Déficit Atuarial	362.788.089.299,25	Aposentadorias	134.310.362.060,47
		Pensões	30.937.220.064,76
TOTAL	430.838.956.605,49		430.838.956.605,49

(Figura 9)

Balanço Atuarial
UNIÃO - Servidores Cíveis
Data-base: Dezembro/2007

ATIVO		PASSIVO	
Valor Presente Atuarial das Contribuições	98.731.385.368,75	Valor Presente Atuarial dos Benefícios Concedidos	302.418.401.709,14
Sobre Salários	75.081.134.264,85	Aposentadorias	176.108.443.309,56
Sobre Benefícios	23.650.251.103,90	Pensões	126.309.958.399,58
Déficit Atuarial	425.052.849.273,00	Valor Presente Atuarial dos Benefícios a Conceder	221.365.832.932,62
		Aposentadorias	178.382.472.128,74
		Pensões	42.983.360.803,88
Total	523.784.234.641,75		523.784.234.641,75

(Figura 10)

Balanço Atuarial
UNIÃO - Servidores Cíveis
Data-base: Dezembro/2008

ATIVO		PASSIVO	
Valor Presente Atuarial das Contribuições	114.639.456.075,96	Valor Presente Atuarial dos Benefícios Concedidos	429.883.282.918,04
Sobre Salários	83.965.544.171,48	Aposentadorias	242.568.884.023,72
Sobre Benefícios	30.673.911.904,48	Pensões	187.314.398.894,33
Déficit Atuarial	552.803.668.718,21	Valor Presente Atuarial dos Benefícios a Conceder	237.559.841.876,13
		Aposentadorias	189.379.046.980,33
		Pensões	48.180.794.895,80
Total	667.443.124.794,17		667.443.124.794,17

(Figura 11)

Balanço Atuarial
UNIÃO - Servidores Civis
Data-base: Dezembro/2009

ATIVO		PASSIVO	
Valor Presente Atuarial das Contribuições	101.477.531.629,35	Valor Presente Atuarial dos Benefícios Concedidos	455.003.401.965,34
Sobre Salários	70.456.871.699,36	Aposentadorias	254.399.592.517,54
Sobre Benefícios	31.020.659.929,99	Pensões	200.603.809.447,80
Déficit Atuarial	618.678.540.386,92	Valor Presente Atuarial dos Benefícios a Conceder	265.152.670.050,93
		Aposentadorias	213.176.303.304,94
		Pensões	51.976.366.745,99
Total	720.156.072.016,27		720.156.072.016,27

(Figura 12)

Balanço Atuarial
UNIÃO - Servidores Civis
Data-base: Dezembro/2010

ATIVO		PASSIVO	
Valor Presente Atuarial das Contribuições	103.901.266.953,21	Valor Presente Atuarial dos Benefícios Concedidos	513.802.827.336,41
Sobre Salários	69.293.233.086,04	Aposentadorias	283.016.631.041,40
Sobre Benefícios	34.608.033.867,17	Pensões	230.786.196.295,01
Déficit Atuarial	706.854.365.728,39	Valor Presente Atuarial dos Benefícios a Conceder	296.952.805.345,19
		Aposentadorias	237.156.194.246,12
		Pensões	59.796.611.099,07
Total	810.755.632.681,60		810.755.632.681,60

(Figura 13)

Balanço Atuarial (Juros = 6% a.a.) - Situação
Atual
União - Consolidado - Todos os Poderes - Grupo Aberto
Data-base: Dezembro/2011

ATIVO		PASSIVO	
Valor Presente Atuarial das Contribuições	556.285.447.157,61	Valor Presente Atuarial dos Benefícios Concedidos	465.651.597.404,55
Sobre Salários	474.145.982.639,55	Aposentadorias	305.391.073.977,75
Sobre Benefícios	82.139.464.518,06	Pensões	160.260.523.426,81
Compensação Financeira:	-		
Déficit Atuarial	1.107.103.384.388,70	Valor Presente Atuarial dos Benefícios a Conceder	1.197.737.234.141,76
		Aposentadorias	890.588.157.153,87
		Pensões	307.149.076.987,89
Total	1.663.388.831.546,31		1.663.388.831.546,31

(Figura 14)

5 A FALSA CRISE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Não é de hoje que a opinião pública tem sido influenciada negativamente a respeito da Previdência pública. De acordo com Denise Lobato Gentil, em tese de Doutorado defendida na Universidade Federal do Rio de Janeiro, o Governo transmite informações totalmente distorcidas da realidade, utilizando-se de métodos normalmente enganosos e alarmistas para avaliar a situação financeira da Previdência.

O que vem sendo chamado de *deficit* da Previdência é, entretanto, o saldo previdenciário negativo, ou seja, a soma (parcial) de receitas provenientes das contribuições ao INSS sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho e de outras receitas próprias menos expressivas, deduzidas das transferências a terceiros e dos benefícios previdenciários do RGPS.

Este cálculo não leva em consideração todas as receitas que devem ser alocadas para a Previdência Social, conforme estabelece a Constituição Federal no artigo 195 e seus incisos, deixando de computar recursos significativos, provenientes da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). O resultado é um déficit que não é real. Se for computada a totalidade das fontes de recursos da Previdência e deduzida a despesa total, inclusive os gastos administrativos com pessoal, custeio e dívida do setor, bem como outros gastos não-previdenciários, o resultado apurado será um superávit. Esse superávit, denominado superávit operacional, que é uma informação favorável – e que pode ser apurada pelas mesmas estatísticas oficiais –, não é divulgado para a população como sendo o resultado da Previdência Social. Constata-se, portanto, que há recursos financeiros excedentes no RGPS e que tais recursos poderiam ser utilizados para melhorar este sistema, em benefício de uma parcela considerável da população de baixa renda.

O uso de uma metodologia inadequada para avaliar o desempenho financeiro da Previdência baseia-se em argumentos que dissociam da análise um fator importante que foi introduzido a partir da promulgação da Constituição de 1988. Um dos maiores avanços na atual Constituição, em termos de direitos sociais, foi a criação de um sistema integrado de seguridade social abrangendo a saúde, a assistência social e a previdência (art. 194, CF/88). Tal sistema é financiado com receitas próprias, previstas na Constituição e a ele

especificamente vinculadas (art. 195 e incisos). Esta passagem da Carta Magna já é bastante conhecida.

As contribuições que financiam a seguridade social, que estão previstas nesses dispositivos constitucionais, são as já citadas contribuição dos empregadores e trabalhadores à seguridade social (contribuição ao INSS), a COFINS inclusive sobre importações, a CSLL e a receita de concursos de prognósticos. Além destas, foi criada a CPMF após a Constituição de 1988, na época do Plano Real, e sua receita era assim distribuída: 21% para a Previdência Social; 42,1% para a saúde; 21,1% para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; e, 15,8% apropriados pelo orçamento fiscal, para aplicação livre de vinculações, mecanismo conhecido como Desvinculação de Receitas da União – DRU.

É importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988, no mesmo artigo 195, também diz que a Seguridade Social será financiada mediante recursos provenientes do orçamento da União, além das contribuições sociais antes mencionadas. A Constituição estabelece, portanto que o governo deve participar com recursos do orçamento fiscal para atender as necessidades da seguridade social. O inverso, porém, não é verdadeiro.

O sistema de seguridade social foi criado com essa estrutura de financiamento, com sólidas e diversificadas bases de arrecadação, estrutura esta que, até o momento, está preservada no texto da Constituição. As investidas liberais-privatizantes da política econômica desencadeadas nos últimos governos não conseguiram, ou pelo menos, ainda não conseguiram, viabilizar econômica e politicamente sua alteração.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, que em seu artigo 68, § 1º, trata da constituição do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, também explicita com clareza que o sistema é formado pela contribuição dos três participantes – empregadores, trabalhadores e Estado.

Esta lei é, provavelmente, um dos maiores símbolos da miopia da política econômica ortodoxa. No que diz respeito à Previdência Social, fere os princípios de diversificação das fontes de arrecadação, de solidariedade social e de sustentabilidade financeira concebidos para o sistema de seguridade social na Carta Maior. Através do seu artigo 68, já citado acima, a Lei de Responsabilidade Social cria o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral de Previdência Social.

Da forma como foi criado, o Fundo do Regime Geral de Previdência Social traz um duplo equívoco ou um duplo desarranjo nos preceitos constitucionais. Primeiro porque, ao criar um fundo exclusivo para a Previdência, a LRF desconstitui o conceito de seguridade, tal como formulado na Constituição. Esse foi o passo necessário para o segundo equívoco:

considerar os recursos da COFINS, CSLL e CPMF como externos ao orçamento da Previdência e, portanto, passíveis de serem rotulados como transferências da União. Pelo artigo 195 da Constituição Federal essas receitas pertencem, expressamente, ao financiamento da seguridade social, logo, não são recursos transferidos, mas recursos próprios. Mais do que isso, abriu-se espaço para a afirmação de que tais recursos transferidos da União são valores destinados a cobrir um suposto déficit no orçamento da Previdência, com verbas subtraídas do orçamento fiscal. Essa interpretação distorce a verdadeira natureza da questão e dá margem a uma análise defeituosa que coloca a Previdência Social como alvo de reformas urgentes por ameaçar o equilíbrio fiscal do governo geral.

6 PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

Com a entrada em vigor do regime de Previdência complementar de que trata a Lei nº 12.617/2012, passou a ser aplicado o teto de R\$ 3.916,20, vigente a partir de 01.01.2012, também aos servidores públicos federais admitidos após esta data.

A Previdência privada, em nível funcional, visa precipuamente à complementação da Previdência pública, e será organizada de forma autônoma em relação a esta. Ou seja, a Previdência privada é facultativa, contratual, operada de forma autônoma por entidades privadas, não fazendo parte e nem se confundindo com a Previdência pública, mas, em termos funcionais, guarda esse papel de complementar a proteção previdenciária estatal.

O papel do Estado na Previdência privada, além da função normativa, exterioriza-se principalmente na fiscalização, intervenção, liquidação extrajudicial e imposição do regime disciplinar.

No que diz respeito ao âmbito subjetivo da abrangência da Previdência complementar do servidor público, o art. 1º da Lei nº 12.618/2012 deixa claro que somente os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, inclusive os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União, poderão participar do regime de Previdência complementar por ela instituído, não sendo permitida a participação de servidores outros que não tenham as marcas da efetividade e permanência com o serviço público. Afasta-se, assim, por exemplo, a possibilidade de servidor público ocupante exclusivamente de cargo em comissão pertencer ao regime da Previdência complementar do servidor público federal.

Com a implementação da Previdência complementar além do Governo jogar a responsabilidade pela aposentadoria a cada um dos servidores, põe em risco a eficiência do serviço público a médio e longo prazo, pois servirá para desestimular ainda mais aqueles servidores dedicados e competentes afetados por todas as mudanças já vistas, e também contribuirá para que os novos talentos e melhores preparados e que pretendiam entrar no serviço público, desistirem e procurarem empregos mais favoráveis na iniciativa privada, trazendo um enorme prejuízo para toda a sociedade.

Dando continuidade à criação da Previdência complementar o Governo editou o Decreto nº 7.808, de 20 de setembro de 2012, criando a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo – Funpresp-Exe, que dispõe sobre sua vinculação no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências.

Trata-se de uma entidade fechada de previdência complementar vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário, a quem caberá prestar o apoio necessário às atividades da Funpresp-Exe até o início de seu funcionamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É certo que o sistema previdenciário brasileiro necessitava de uma profunda reformulação na sua estrutura, haja vista o desequilíbrio entre receita e despesa, ocasionando um provável *deficit* que aumentava ano a ano.

Foi visto que a Previdência Social sempre padeceu, ao longo do tempo, de problemas de gerenciamento dos seus recursos. Por conseguinte, a crise da Previdência tem causas próprias e localizadas, a exemplo de atos de improbidade, fraudes, corrupção, sonegação, desemprego, renúncia fiscal, não cumprimento das normas previstas na Constituição Federal etc., não se podendo atribuir o pesado fardo do *deficit* previdenciário aos servidores públicos.

Segundo os órgãos governamentais, as principais causas do “rombo” da Previdência seriam as aposentadorias precoces do servidor público, concedidas antes dos 50 anos de idade, o aumento da expectativa de vida dos aposentados e o alto índice de pensionistas.

Com isso, foi realizada a reforma previdenciária materializada nas Emendas Constitucionais de nºs 20/98, 41/203, 47/05 e, por último, a da Previdência complementar. Tais medidas ocasionaram expressivas mudanças na aposentadoria do servidor público: perdeu-se a paridade e a integralidade dos proventos, dificultou-se a concessão da aposentadoria com a exigência de idade mínima, aumento do tempo de contribuição, cumprimento de pedágio, além da obrigatoriedade de outros requisitos, como tempo no serviço público, tempo no cargo e na carreira.

Houve também a taxação dos pensionistas e inativos, que, após contribuírem a vida inteira para a Previdência Social em troca de uma aposentadoria segura e tranqüila, se veem obrigados a continuar pagando a Previdência até a morte.

O fato é que a Reforma ocorreu e o “rombo” da Previdência continuará, pois o Governo precisa de alguma maneira justificar a sua ineficiência em administrar os recursos públicos. Claro está que não são os servidores públicos os responsáveis pelo *deficit* da Previdência.

Se nada for feito para mudar esta situação caótica, se os governantes não enfrentarem a realidade com seriedade e competência, procurando fazer uma política responsável, não confundindo o público com o privado, cada vez mais os servidores serão prejudicados em suas pretensas aposentadorias, não podendo fazer um planejamento tranqüilo e equilibrado de seu futuro.

Será que se todas as contribuições arrecadadas para a previdência dos servidores ativos, inativos e pensionistas, fossem para uma conta separada da conta única do Tesouro, administrada somente pela previdência, com transparência, haveria realmente este propagado *deficit*? Com certeza poderíamos afirmar que não, mas infelizmente a realidade é outra, pois ao entrar em uma conta única serve também para arcar com todos os desvios e desmandos que vem sendo realizados pelos Governos há décadas e décadas, sem que os órgãos competentes pela fiscalização e controle façam alguma coisa de concreto. Quando muito, alguns são acionados pelos seus atos de improbidade, e as devoluções das verbas quando ocorrem são mínimas, e os maus administradores usufruem dos seus desvios tranquilamente sem serem incomodados, e muitas vezes continuam participando ativamente do cenário político como se nada tivesse ocorrido.

O mais grave é que são figuras frequentes nos meios de comunicação, agindo como se nada tivesse acontecido, enquanto a população, impotente, presencia este quadro sem nada poder fazer, porém, sem deixar de recolher os tributos que deve.

O servidor público não pode assistir a tudo isso passivamente, vendo seus direitos serem suprimidos a cada reforma. Deve exercer a sua cidadania, exigindo a validade das leis vigentes à época do ingresso no serviço público.

Enfim, é a má gestão dos recursos públicos que proporciona o desmantelamento da estrutura administrativa do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, 45. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. Ed. São Paulo: Atlas S/A, 2010.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GIMENEZ, Camila Feitosa. **Aposentadoria dos Servidores Públicos: regras de transição**. Jus Navigandi, Terezina. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/18283>. Acesso em 6 de novembro de 2012.

GENTIL, Denise Lobato. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise Financeira do período 1999 – 2005**. Tese de Doutorado da UFRJ.

LEIRIA, Maria Lucia Vaz, **Revista da AJURIS nº 93/2004. Reforma Previdenciária e Constituição**, Porto Alegre.

LEITÃO, André Studart; Dias, Eduardo Rocha; Macedo, José Leandro Monteiro de. **Nova Previdência Complementar do Servidor Público**. Rio de Janeiro: Método, 2012.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Servidor Público na Atualidade**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2010.

MEDINA, Damares. **Regras de aposentadoria do servidor público civil, após a Emenda Constitucional nº 41/03**. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/>. Acesso em 12 de novembro de 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

PLÁCIDO E SILVA, **Vocabulário Jurídico**, 28. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma da Presidência**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.